

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai salah satu dari negara yang merdeka dan berdaulat yang mempunyai tujuan dalam pemerintahannya. Tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945 Alinea IV, yakni melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Pembangunan di segala bidang kehidupan dilakukan untuk membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang mana pembangunan tersebut sudah direncanakan oleh pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana kerja Pemerintah, sehingga pembangunan yang berkeadilan dan mementingkan kepentingan rakyat akan terwujud.

Indonesia sebagai Negara kesatuan, yang terdiri dari 17.504 pulau dan 1.340 macam suku bangsa yang memiliki ciri khas ke daerahan masing-masing,<sup>1</sup> sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menetapkan NKRI dibagi atas daerah-daerah, provinsi,

---

<sup>1</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_pulau\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_pulau_di_Indonesia) diakses pada tanggal 13 Desember 2014 pukul 20.27 WIB

kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan dan yang diatur dengan Undang-Undang. Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. Setiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan pembangunan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 1 angka 6 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Menyebutkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonom yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembanguna dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik materil dan spiritual.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah, sehingga daerah juga mempunyai wewenang untuk mengelola kekayaan daerah yang berupa Pendapatan Asli Daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian terjadinya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan.

---

<sup>2</sup> C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, 2001, *Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika : Jakarta, Hlm 9.



Kekayaan Negara merupakan salah satu unsur dari Keuangan Negara yang diatur dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Pasal 1 angka 1 Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara mengatur semua yang berhubungan terkait dengan pengelolaan keuangan yang ada pada negara. Sedangkan di daerah, Keuangan Daerah mengatur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan yang terdapat di daerah. Keuangan daerah diatur dalam PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Menurut Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Keuangan Daerah sangat erat kaitannya dengan kekayaan daerah sebagai sumber pendapatan dan juga sebagai salah satu unsur penting penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut untuk mewujudkan tata kelola keuangan yang baik dalam rangka mencapai tujuan bernegara yakni terwujudnya cita-cita kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, pengelolaan kekayaan daerah yang baik akan mencerminkan pengelolaan keuangan daerah yang baik.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hendra Karianga, 2011, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, PT.Alumni:Bandung. Hlm 15

Istilah kekayaan daerah tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, hanya saja dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat bentuk-bentuk dari kekayaan negara/kekayaan daerah. Bentuk-bentuk kekayaan negara/kekayaan daerah terdapat pada Pasal 2 huruf g yaitu kekayaan yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Pengelolaan kekayaan daerah merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan guna terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien.

Pengelolaan Keuangan Daerah ini diatur pada PP No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat pada Pasal 1 angka 6 PP No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Salah satu lingkup Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Pengelolaan Barang Milik Daerah. Selain itu, Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Maka Pengelolaan Barang Milik Daerah yang baik akan mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang baik apabila Pengelolaan Barang Milik Daerah dilakukan dengan baik dan benar. Pengertian Barang Milik Daerah terdapat pada Pasal 1 angka 11 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yaitu Barang Milik Daerah adalah semua

barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pemerintah pusat telah menetapkan peraturan mengenai pedoman pengelolaan barang yaitu PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tentang perubahan PP No.38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pengertian Barang Milik Daerah terdapat pada Pasal 1 angka 2 Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan pengelola barang terdapat pada Pasal 1 angka 3 PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pengelola Barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.

Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, tentu saja pengelolaan barang milik daerah yang baik akan mencerminkan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Agar Pengelolaan Barang Milik Daerah dapat dilakukan dengan benar, maka pejabat daerah yang diserahi tugas untuk mengelola barang/aset daerah harus memiliki pengertian yang sama dan menggunakan dasar hukum pengelolaan yang sama pula.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Chabib Soleh, Heru Rochmansjah, 2010, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokus Media, Jatinangor, Hlm 174



Sama halnya dengan pemerintah pusat, Kota Padang sebagai penyelenggaraan otonomi daerah juga memiliki kekayaan daerah yang dapat menjadi sumber penerimaan daerah. Pelaksanaan Pengelolaan Kekayaan Daerah dan penatausahaan Keuangan Pemerintah Kota Padang dilaksanakan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA). Badan ini dibentuk melalui Perda Kota Padang No.6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Perda No.17 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis daerah. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset ini diatur pada BAB II Pasal 32A sampai dengan Pasal 32C. Badan ini merupakan badan yang mempunyai salah satu tugas mengelola Keuangan dan Aset yang dikelola secara terpadu.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (selanjutnya disebut BPKA) merupakan unsur pendukung penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. BPKA mempunyai tugas pokok membantu Walikota dalam melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset. Salah satu tugas pokok dari BPKA adalah membantu Walikota dalam melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang pengelolaan keuangan dan aset yang berada di Kota Padang.

Selanjutnya, Kekayaan Daerah Kota Padang di atur dalam Perda Kota Padang No.10 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Ruang lingkup barang milik daerah dan pengelolaan barang milik daerah meliputi barang yang yang

diperoleh atas beban APBD dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Walikota adalah pejabat yang memegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah di Kota Padang, mempunyai wewenang bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah. Dalam menjalankan wewenangnya, Walikota dibantu oleh Sekretaris Daerah selaku pengelola barang milik daerah.

Pengelolaan barang milik daerah yang dilakukan oleh BPKA berdasarkan PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Menurut Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa Pengelolaan Barang Milik daerah meliputi: Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran, Pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan, dan Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Sebagai pihak atau instansi yang telah diberi wewenang dengan peraturan yang berlaku, maka diharapkan pihak atau instansi tersebut dapat mengelola kekayaan daerah yang berada di Kota Padang dengan baik. Pengelolaan kekayaan daerah yang baik akan terwujudnya pengelolaan keuangan daerah yang baik juga. BPKA Kota Padang yang berwenang akan pengelolaan kekayaan daerah Kota Padang juga harus mencatat kekayaan daerah yang dimiliki kota padang guna mengetahui kekayaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan melakukan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setelah terpisahnya SKPD, apakah Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset telah mengelola barang milik daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku demi



terselenggaranya pengelolaan yang efektif dan efisien. Dalam penulisan ini, penulis membatasi hanya pada Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berupa pada Barang Tidak Bergerak.

Berdasarkan dari penjelasan tersebut maka penulis tertarik untuk mengangkat judul **“PENGELOLAAN BARANG TIDAK BERGERAK OLEH BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DI KOTA PADANG”**

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengelolaan barang milik daerah khususnya barang tidak bergerak oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) di Kota Padang?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) dalam mengelola barang milik daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui barang milik daerah khususnya barang tidak bergerak di kota Padang yang dikelola oleh BPKA.
2. Mengetahui kendala yang dihadapi oleh BPKA dalam mengelola barang milik daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

##### **1. Secara Teoritis**

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya kashanah ilmu hukum, serta dapat menerapkan ilmu yang telah di dapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.

##### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para pihak dan menjadi referensi hukum, terutama ilmu hukum Administrasi Negara dan dapat digunakan sebagai bahan acuan bagi aparat penegak hukum dan pemerhati hukum administrasi.

#### **E. Metode Penelitian**

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

## 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan<sup>5</sup>, khususnya dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berupa barang tidak bergerak oleh Badan Pengeleloan Keuangan dan Aset (BPKA) di Kota Padang. Dengan kata lain, pendekatan yuridis-empiris akan melihat bagaimana penerapan hukum dalam permasalahan yang akan diteliti.

## 2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan secara faktual objek penelitian secara sistematis yang kemudian dianalisis mengenai analisis yuridis kualitatif<sup>6</sup>.

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan<sup>7</sup>.Data tersebut berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan Pengelolaan Barang Milik Daerah oleh Badan Pengeleloan Keuangan dan Aset (BPKA) di Kota Padang. Data tersebut penulis peroleh di Kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) di Kota Padang.

---

<sup>5</sup> Bambang Sunggono,2011, *Metode Penelitian Hukum*,Rajawali Pers,Jakarta, hlm 73

<sup>6</sup> Ibid hlm 42

<sup>7</sup>Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 175



b. Data sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian pustaka terhadap sumber data sekunder berupa:

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
  - c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
  - d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - e. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
  - f. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
  - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Bahan hukum sekunder, adalah buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.

3. Bahan hukum tertier, adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

Pada penulisan ini, penulis memperoleh bahan kepustakaannya dari perpustakaan di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

4. Alat/Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara (interview) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian<sup>8</sup>. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah melalui wawancara semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah oleh Badan Pengeleloan Keuangan dan Aset (BPKA) di Kota Padang.

- b. Studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian kepustakaan yaitu dengan mempelajari bahan-

---

<sup>8</sup> Rianto Adi, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72

bahan kepustakaan dan literature yang berkaitan dengan penelitian ini.

##### 5. Analisis data

Berdasarkan data-data yang telah berhasil dikumpulkan, baik data sekunder, dan dapat ditarik suatu kesimpulan untuk dianalisa. Secara kualitatif yaitu dengan mengelompokan data menurut aspek-aspek yang diteliti tanpa menggunakan angka-angka atau dengan kata muncul berwujud kata-kata , dengan titik pangkal pada hukum atau norma yang berlaku.

